Case FRC 3316

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

ÉGALITÉ. LIBERTÉ.

MESSAGE.

Extrait du registre des délibérations du Directoire exécutif.

Du 22 nivôse, l'an septième de la République française, une et indivisible.

Le Directoire exécutif, formé au nombre de membres requis par l'article 142 de la Constitution, arrête qu'il sera fait au Conseil des Cinq-Cents un message dont la teneur suit :

Le Directoire exécutif au Conseil des Cinq-Cents.

Citoyens Représentans,

Le Directoire exécutif se disposoit à vous présenter de nouvelles observations sur la législation maritime en

11 II 99

matière de prises, lorsqu'il a reçu votre message du 16 frimaire. Il croit remplir parfaitement les intentions qui l'ont dicté en vous adressant aujourd'hui des vues générales sur la course et sur ses résultats.

La course dérive de l'état de guerre ; mais elle n'est point un acte privé par lequel un citoyen d'un pays s'associe, de son propre mouvement et à son seul gré, aux entreprises dirigées contre l'ennemi reconnu. Le gouvernement étant seul investi du droit de poursuivre les hostilités, il peut seul ordonner et guider l'emploi de tout ce qui fait partie des moyens de guerre, et, à ce titre, c'est lui qui donne à l'armateur l'autorisation expresse dont il a besoin pour chercher, combattre et capturer les navires ennemis.

Ainsi l'objet direct de la course est d'intercepter et de détruire le commerce de la nation avec laquelle on est en guerre. Sous ce rapport, tous les vaisseaux qui naviguent avec pavillon ennemi sont évidemment saisissables.

Mais, s'il peut arriver d'une part qu'un navire ennemi renferme la propriété d'un gouvernement ou d'un individu neutre ou ami, de l'autre on a dû prévoir que les belligérans ne pouvant plus naviguer avec sécurité sous leur propre bannière, emprunteroient celle de quelques puissances neutres pour couvrir leurs propriétés et se réserver ainsi le transport habituel et facile des produits de leur sol et de leur industrie. L'emploi répété et souvent partial de cette simulation aura diminué le respect qui étoit dû au pavillon neutre, et on se sera occupé des moyens de reconnoître et saisir la propriété ennemie par-tout où elle aura pu être rencontrée en mer, de quelque pavillon qu'elle fût couverte.

THE NEWBERRY LIBRARY CHICAGO

Il aura donc fallu donner à la course, pour déterminer et régler son action, ainsi que pour juger ses résultats, une législation tout-à-fait particulière.

On distingue dans cette législation deux objets :

La loi d'après laquelle la course est exercée ;

Le mode d'après lequel son action est jugée.

Le premier acte de la jurisprudence française qui soit relatif à la course, date de la fin du quatorzième siècle ; et jusqu'au milieu du dix-septième, cette partie de la législation maritime resta chez tous les peuples de l'Europe dans un chaos de contradictions et d'obscurité qui ne commença à s'éclaircir que par les stipulations renfermées dans les articles XIX et XX du traité des Pyrénées, qui portent que les marchandises saisies dans un bâtiment ennemi sont confiscables, à qui qu'elles appartiennent, tandis que les marchandises même ennemies, chargées sur un vaisseau neutre, ne peuvent être confisquées, sauf celles de contrebande.

Ce double principe, que le pavillon ennemi entraîne la condamnation de tout ce qu'il couvre, tandis que le pavillon neutre en fait la garantie, fut reconnu de nouveau par l'article VIII du traité d'Aix-la-Chapelle, et prévalut en France jusqu'à la publication de l'ordonnance de 1681, qui est encore aujourd'hui la base de notre législation maritime, et dont l'article VII, au titre des prises, dérogea à ceux du traité des Pyrénées, en déclarant que tout navire chargé d'effets appartenant aux ennemis, et toutes marchandises qui se trouveroient dans un navire ennemi, seroient également de bonne prise.

Le réglement de 1704 alla encore plus loin, en ce qu'il déclara saisissables les marchandises provenant du

crû ou des fabriques des ennemis ; mais il faut remarquer que comme le gouvernement, qui faisoit la loi, procédoit en même temps à son application, il lui étoit avantageux qu'elle fût sévère, afin qu'il pût, suivant l'occasion, se montrer moins rigide qu'elle. Aussi voit-on que pendant toutes les guerres qui ont eu lieu antérieurement à celle-ci, aussi souvent que l'application rigoureuse des réglemens pouvoit compromettre les intérêts politiques de l'Etat, le gouvernement ne manquoit pas de déterminer, par une déclaration, ou seulement par une lettre ministérielle, la décision qui étoit à intervenir, quelquefois même de modifier celle qui étoit intervenue ; et c'est précisément parce que dans une constitution libre aucune autorité exécutive ou judiciaire ne peut avoir le droit d'interpréter ou de modifier la loi, qu'il est indispensable que le Corps législatif réforme lui-même celle qui peut être démontrée vicieuse.

Il y a plus : l'ancien gouvernement prenoit soin, au commencement de chaque guerre qui devenoit l'occasion d'armer en course, de réviser les lois précédentes sur cette matière, de confirmer ou modifier leur application, en raison des traités qu'il avoit contractés, ou des principes qu'il jugeoit important de faire prévaloir.

Le réglement de 1744 est ainsi motivé sur les changemens arrivés depuis 1704 dans les rapports de la France avec quelques Etats, et les articles XIV et XV établissent des exceptions formelles en faveur du Danemarc, de la Suède, de la Hollande, et des villes anséatiques.

Celui de 1778 fut basé encore sur des principes plus libéraux, parce que la guerre d'Amérique ayant eu pour

objet de venger les injures et les pertes d'un siècle par l'affranchissement des colonies anglaises, et de protéger en même temps la liberté des mers, le gouvernement français avoit été conduit à mieux apprécier les droits des nations neutres, et à sentir que tout ce qui seroit fait pour elles seroit un coup porté à l'Angleterre.

Aussitôt même que les puissances du Nord eurent formé entre elles un traité de neutralité armée, le gouvernement français s'empressa de manifester plus expressément encore ses égards pour la navigation neutre en accédant au principe énoncé dans le traité, en invitant l'Espagne à l'admettre, en ordonnant aux corsaires de respecter le pavillon neutre, et en prescrivant au Conseil des prises de conformer ses jugemens à cette nouvelle déclaration.

Telle étoit donc, dans la guerre d'Amérique, la législation française en matière de prises; telle elle avoit été dans les guerres précédentes.

En même temps que le gouvernement donnoit la permission d'armer en course, c'étoit lui qui jugeoit en définitif tous les résultats de la course; et comme il les jugeoit d'après les lois qu'il avoit faites, et qu'il pouvoit modifier à son gré, il mettoit nécessairement peu de prix à leur perfection, se trouvant constamment à même de concilier, suivant ses vues, les intérêts de l'armateur avec ceux du pays et du commerce en général.

Le mal étoit donc alors, non pas en ce que le gouvernement prononçoit, mais en ce que la loi étoit son propre ouvrage et dépendoit de sa seule volonté.

Le mal a été depuis en ce que, retirant au gouvernement, suivant le principe le plus sacré d'une cons-

titution libre, le droit de faire ou de modifier des lois, au lieu de réformer entièrement celles qui existoient sur la course, et qui n'étoient plus d'accord avec le régime républicain, on a cru devoir en retirer encore l'application à l'autorité exécutive.

Qu'est-il arrivé en effet au commencement et dans le cours de cette guerre ?

La Convention nationale se trouvant investie de tous les pouvoirs, ce fut elle qui permit d'armer en course, qui statua sur la délivrance et sur la forme des lettres de marque, et qui, par son décret du 14 février, en attribuant aux tribunaux de commerce le jugement des prises, ordonna que les lois anciennes continueroient d'être exécutées jusqu'à ce qu'il en eût été autrement ordonné.

Par lois anciennes s'il falloit entendre le réglement de 1778, et les dispositions non abrogées de ceux de 1681, 1704 et 1744, il étoit difficile de ne point admettre également les modifications qui résultoient des décisions particulières que la gravité des circonstances avoit fait prendre à l'ancien gouvernement, de sorte qu'en remettant aux tribunaux ordinaires le droit de prononcer sur la validité des prises, on les abandonnoit à une jurisprudence surannée, incomplète, souvent contradictoire, et dont aucune autorité dans la République ne pouvoit corriger ou guider l'application.

Pendant les premières années de la guerre actuelle, les inconvéniens de cette législation furent moins sensibles, 1°. parce que la course fut presque exclusivement dirigée contre les vaisseaux des ennemis directs, et que la prise d'un bâtiment sous pavillon ennemi donne rarement lieu à contestation ; 2°. parce que la

Convention nationale, s'étant promptement apperçue du danger de l'attribution accordée aux tribunaux de commerce en matière de prises, avoit, par son décret du 18 brumaire an 2, restitué au Conseil exécutif provisoire le droit de prononcer, par voie d'administration, sur la validité des prises; droit qui, après la suppression du Conseil exécutif, continua d'être exercé par le comité de salut public, jusqu'à l'époque où la loi du 3 brumaire an 4, complétée par celle du 8 floréal de la même année, attribua de nouveau aux tribunaux ordinaires le jugement des contestations en matière de prises.

Ce fut alors que la course commença à se diriger contre le pavillon neutre, et qu'on vit se multiplier et se compliquer chaque jour les questions de prises. Aux anciens réglemens vinrent se joindre quelques lois récentes qui servirent à accréditer l'opinion que la course ne sauroit être trop encouragée, obtenir un trop plein succès; et pour juger avec certitude de l'utilité du systême qui fut suivi à cet égard, il convient d'examiner les résultats de la course sous le double rapport de la prospérité intérieure de la République, et de sa considération ou de son crédit extérieur; car il pourroit être arrivé que les mesures qui auroient été prises dans la vue d'un avantage réel, n'eussent point rempli le but de leur institution.

Dans les temps les plus florissans du commerce et de la marine française, la population de l'inscription maritime ne s'élevoit qu'à 80,000 hommes. Il n'en reste pas aujourd'hui la moitié. Les corsaires seuls ont, depuis trois ans, mis plus de vingt mille individus dans la balance des échanges en faveur de l'Angleterre. Le sort de presque tous les bâtimens armés en course est de tomber un peu plus tôt, un peu plus tard, aux mains

de l'ennemi. Sans être pris, un corsaire perd souvent la majeure partie de son équipage, parce qu'il est obligé de placer ses meilleurs hommes à bord des prises qu'il fait, et que lorsqu'elles sont interceptées, soit en mer, soit aux atterrages, ce qui arrive le plus souvent, les hommes et les bâtimens se trouvent à la fois perdus.

La loi du 31 janvier 1793 ordonne que les bâtimens armés en course ne puissent avoir plus d'un sixième de leur équipage en marins. Quelques efforts que fasse le Directoire, cette loi est trop fréquemment éludée. L'armateur qui lutte, l'argent à la main, contre le service de la République, obtient la préférence, provoque la désertion, embarque les meilleurs matelots; et la course, au lieu de former des matelots suivant l'esprit de son institution, au lieu de rappeler au service de la mer ceux qui s'en écarteroient, n'emploie que des marins déja formés, et, parmi ces marins, les meilleurs, qui, capturés trop souvent, sont perdus pour la République.

Si les corsaires ont introduit en France quelques denrées, s'ils ont donné de l'activité à quelques places de commerce, s'ils ont paru être la seule portion agissante de la force navale de la République, d'un autre côté les ateliers et chantiers de la République sont déserts; ses armemens n'ont pu se compléter faute de marins; et c'est essentiellement par la raison que les armemens en course ont été trop nombreux et trop encouragés, que ceux de la République ont été frappés d'une sorte de paralysie.

C'est par la même raison que les navires neutres, éloignés de nos ports, n'offrent plus de débouchés à nos productions territoriales; et quand on parle des

bénéfices de la course, il faudroit examiner s'ils ne se concentrent pas dans cinq ou six places, tandis que la République entière, privée du bénéfice plus étendu que procureroit le commerce paisible et respecté des neutres, paye, au double de leur valeur naturelle, les denrées coloniales, voit les siennes propres avilies, et ses ressources détruites par le défaut absolu d'exportation: car enfin, si les corsaires importent en France quelques denrées, ils n'en exportent aucune; et quand il est malheureusement trop vrai qu'il n'y a pas un seul vaisseau marchand naviguant sous pavillon français, quel autre moyen d'exportation avons-nous, que l'emploi des vaisseaux neutres? et convient-il de les éloigner de nos ports, tandis qu'ils nous sont encore indispensables sous deux rapports capitaux, savoir, pour les approvisionnemens de nos colonies et pour ceux de notre marine?

On ne peut avoir oublié que des cargaisons du Nord les plus rares, les plus riches et les plus impatiemment attendues, chargées, pour le compte du gouvernement, sur des bâtimens neutres, ont été prises par des corsaires français, quelques-unes condamnées, les autres n'échappant qu'avec peine à la condamnation.

Il est donc impossible de se dissimuler: 1°. que le nombre et l'espèce des marins qui nous restent, n'offrant plus aucune proportion avec les besoins de notre marine militaire, chaque armement de corsaire est, en quelque façon, attentatoire aujourd'hui à la force navale de la République; 2°. que les approvisionnemens de notre marine, ceux de nos colonies, et l'exportation de nos propres denrées, ne pouvant plus se faire sans le secours des neutres, ils se trouvent paralysés par nos propres mesures.

Que si on examine ensuite les résultats de la course par rapport à notre crédit extérieur, on verra qu'ils ne lui sont pas moins contraires.

Qu'on se rappelle quelle fut la modération du gouvernement français vis-à-vis des puissances neutres pendant les premières années de la guerre ; les pirateries des Anglais en rehaussoient alors le mérite aux yeux de l'Europe ; c'étoit contre eux que les neutres armoient et convoyoient, à notre propre sollicitation. Dans le même temps nos négociations annonçoient aux puissances maritimes que le plan de notre gouvernement étoit de ne donner la paix à l'Angleterre qu'à condition de souscrire une charte fondamentale des droits de la neutralité, qui fût à l'avenir la sauve-garde des nations pacifiques.

Ces paroles, confirmées par tous nos procédés, et qui auroient dû sans doute rallier autour de nous toutes les puissances neutres pour travailler en commun à détruire l'usurpation des Anglais, n'amenèrent cependant, de la part des Etats du Nord, que des égards froids envers la République, des services intéressés, et une résistance très-peu efficace à la violation continuelle que les Anglais se permirent de leur neutralité.

Frappée à la fois dans ses intérêts les plus chers par la conduite attentatoire du gouvernement britannique et par l'oisive résignation des neutres, la France se vit donc obligée de renoncer momentanément aux principes libéraux qu'elle s'étoit efforcée de faire prévaloir ; et pour ne pas être victime d'une fausse générosité, elle dut enfin annoncer aux puissances neutres qu'on se conduiroit à leur égard comme elles toléreroient que les Anglais le fissent.

Cette mesure de gouvernement produisit un très-bon effet : les Anglais cessèrent de capturer indistinctement tous les vaisseaux neutres qu'ils supposoient destinés pour la France. Les neutres assurent même qu'ils accélérèrent le paiement des sommes qui étoient dues pour les saisies précédentes ; et si, en même temps que l'arrêté du 14 messidor étoit devenu pour les armateurs en course un encouragement auquel ils se livrèrent, le gouvernement n'avoit pas été privé du droit de prononcer en définitif sur les résultats de leurs expéditions, il se fût trouvé à même de les régulariser et d'empêcher qu'elles ne fussent poussées au-delà des justes représailles qu'avoit rendues nécessaires l'audace non-réprimée des Anglais ; peut-être même fût-il parvenu à obtenir des nations neutres une conduite plus énergique et des efforts utiles pour le maintien de leurs droits ; au lieu que les corsaires ayant été au-delà de ce que réclamoit l'intérêt bien entendu du pays, le résultat de leur action illimitée a été d'éloigner entièrement de nos ports le pavillon neutre, qu'il importoit d'y faire accourir, pour maintenir, par la concurrence, à un prix plus haut nos productions et marchandises, à un taux plus bas celui du fret et celui des assurances.

C'est donc à tort qu'on regarderoit comme une source véritable de richesses, comme un moyen de prospérité, la plus grande étendue donnée à la course sur mer.

Son utilité est essentiellement relative, subordonnée au temps, à la position et aux besoins du pays ; et certes un état agricole, riche en productions et en industrie, qui consomme beaucoup, qui a besoin d'exporter beaucoup, sera toujours le plus intéressé à ce que les relations commerciales soient maintenues

dans leur plus grande intégrité et dans une sécurité complète.

Il est donc temps d'adopter sur la course, des idées plus saines et un systême plus conforme à l'intérêt du pays, plus véritablement organisé pour la destruction du monopole et de la tyrannie des Anglais.

Si la course a manqué ce but, c'est que sa législation est vicieuse, sur-tout quant au mode avec lequel ses résultats sont jugés.

Citoyens représentans, faites replacer sous vos yeux le message que le Directoire vous a transmis le 22 floréal de l'an 6 : c'est là qu'il est démontré que les contestations en matière de prises ne pouvoient être attribuées à la justice ordinaire, et que, comme les corsaires ne sont que les auxiliaires de la force armée, la course un moyen de guerre dans la main du gouvernement, les résultats de cette action ne peuvent avoir d'autres juges que ceux qui l'ont permise et dirigée.

Toute l'erreur consiste en ce qu'assimilant sans cesse les contestations de prises à celles qui ont lieu entre citoyens d'un même Etat, un réglement sur la course à une loi purement civile et criminelle, on craint que l'arbitrage donné au gouvernement ne le fasse participer au pouvoir judiciaire.

Mais, s'il est vrai que les anciens réglemens ont accumulé des choses qu'il faut distinguer aujourd'hui, et qui ne peuvent relever du même arbitrage, c'est par cela même qu'il étoit nécessaire de les renouveler.

Ce que la loi doit donner au gouvernement, parce que cette attribution, vraiment inhérente aux fonctions qui lui sont déléguées, lui est indispensable pour em-

ployer l'arme de la course au plus grand bien de l'État, c'est le droit de prononcer en définitif sur le fait de la prise, sur sa validité ou non-validité, d'après la loi et les traités.

Cette décision ne doit émaner que de lui ; car quand tous les gouvernemens ont consenti à ce que les prises fussent jugées dans le pays des capteurs, ils ont supposé que la décision émanant toujours de la puissance exécutive, il leur seroit constamment possible d'intervenir comme parties, par l'organe de leurs ambassadeurs, dans une cause qui est celle de leurs gouvernés.

Il est donc manifeste qu'il n'y a pas une question de prises qui ne touche plus ou moins aux plus grands intérêts du pays, à ses rapports les plus délicats ; et quand on a dit que, dans l'ordre actuel de notre législation maritime, chaque tribunal, prononçant en dernier ressort sur une prise faite sous pavillon neutre, est investi réellement du droit terrible de mettre la République en guerre, contre le voeu et à l'insu de son gouvernement, on n'a rien dit qui ne fût vrai, rien dont le Corps législatif ne doive apprécier la force et les conséquences.

La guerre est rallumée sur le continent, et ce fléau renouvelé atteste les intrigues et l'influence de l'Angleterre. C'est donc elle qu'il faut poursuivre ; c'est elle qu'il faut détruire : mais évitons de nous tromper dans l'emploi des moyens dont le but doit être de venger à la fois tous les peuples, et n'allons pas préparer imprudemment au cabinet britannique, par les mesures mêmes qui sembleroient dirigées contre lui, ou un nouvel élément de succès à ses intrigues, ou un accroissement trop réel au monopole qu'il exerce déja sur toutes les mers et dans tous les marchés.

Pénétré de la force de ces considérations, le Directoire hésite d'autant moins à vous les transmettre, citoyens représentans, qu'elles répondent à la demande que vous lui avez faite par votre message du 16 frimaire, en prouvant suffisamment qu'au lieu de donner en ce moment à la course plus d'extension et de faveur, il est essentiellement nécessaire de modifier et de régulariser son action.

Le Directoire exécutif regarde donc qu'il est de son devoir de vous inviter spécialement à revoir la législation des prises, et à décider au préalable, comme base essentielle, que, dès ce moment, les contestations sur le fait de la validité des prises seront, en dernière analyse, terminées administrativement.

Le président du Directoire exécutif,

Signé, L. M. REVELLIÈRE-LÉPEAUX.

Par le Directoire exécutif,

Le secrétaire général, *signé*, LAGARDE.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Nivôse an 7.

857